



TITLE:

官僚制改革の条件—新制度論による日英比較(Abstract_要旨)

AUTHOR(S):

笠, 京子

CITATION:

笠, 京子. 官僚制改革の条件—新制度論による日英比較. 京都大学, 2019, 博士(法学)

ISSUE DATE:

2019-03-25

URL:

<https://doi.org/10.14989/doctor.r13228>

RIGHT:

学位規則第9条第2項により要約公開

(続紙 1)

京都大学	博士（法 学）	氏名	笠 京子
論文題目	官僚制改革の条件—新制度論による日英比較		
<p>（論文内容の要旨）</p> <p>本論文は、イギリスと日本における戦後の官僚制改革の実態を詳細に叙述した上で、改革の進展速度、改革の内容、改革の効果について解明を行い、さらにそこに見られる英日の違いの要因を探究しようとするものである。</p> <p>そこで明らかにされたことは、英日のつぎのような対比である。イギリスの官僚制改革は、短期間に進められ、NPM（新しい公共管理）改革に焦点が絞られ、行政官僚制のあり方を大きく変えた。これに対して日本の官僚制改革は、約20年にわたる長期間に及び、政治主導とNPMの双方の実現を目指したが、現状の官僚制に与えた影響は限定的である。</p> <p>このような英日の違いをもたらした要因には、いくつかのものが挙げられるが、主たる要因は政治制度である。二大政党制と集権的な政党組織によって支えられる議院内閣制、いわゆるウェストミンスター型の政治制度の下、政官関係において政治主導が確立しているイギリスに対して、日本はそのような政治制度を持たず、政治主導は確立していなかった。このことが英日における改革の進捗速度や改革内容、その効果の大きさを変えた。本論文の題目に引きつけていうならば、「「官僚制改革の条件」は、官僚制に対する政治の優位という民主主義の原則が十分に機能していること」（本論文、281頁）なのである。</p> <p>以上の議論を展開すべく、「はじめに」と終章に加えて、6つの章から本論文を構成した。各章における記述の概要は、つぎの通りである。</p> <p>「はじめに」では、上述した本論文の問いと課題を設定する作業を行った。</p> <p>その上で、第1章では、分析枠組みを提示した。本論文が依拠する理論枠組みは新制度論である。新制度論にもいくつかのバリエーション、すなわち、合理的選択制度論、歴史的制度論、社会学的制度論、そして構成主義的制度論が存在する。本論文は、これらのいずれかではなく、その全てを用いて仮説を導出する。具体的には、つぎの5つの仮説を導いた。第一は取引費用仮説、第二はパブリック・サービス・バーゲン（PSBs）仮説、第三は政治行政制度仮説、第四は正統化仮説、そして第五はアイデア競合仮説である。</p> <p>第2章から第5章では、英日の改革の経緯とその内容を叙述する。第2章は、前史として1960年代の英日における官僚制改革について述べる。第3章はイギリス、第4章は日本の80年代以降の改革を取り上げる。第5章では、改革の中の特定の争点をめぐる政策過程を掘り下げる。</p> <p>第2章ではプロウデン報告およびフルトン報告と第一臨調意見の検討を行う。ここから示される最も重要な点は、英日両国で1980年代以降に行われた官僚制改革のアイデアの多くが、この時期、すなわち60年代初めにすでに形をなしていたことである。</p> <p>第3章では、サッチャー政権からキャメロン政権までのイギリスにおける官僚制改</p>			

革の実態を描いていく。ここからは、80年代以降のイギリスにおける官僚制改革の特徴として、つぎの四つを指摘できる。第一に、この改革は典型的なNPM改革であった。市場競争原理を行政組織に導入することが主たるモチーフであった。第二に、組織改革、管理改革、人事改革がほぼ同じ時期に連動して実施された。第三に、改革によって官僚制は大きく変化した。フルトン報告が示した官僚制の6つの課題のうち5つについて取り組みがなされた。第四に、立法府による行政統制の強化が間接的に官僚制改革としての効果をもたらした。

第4章では、第二次橋本政権以降の日本の官僚制改革を扱う。日本の官僚制改革の特徴は、以下の四点である。第一に、官僚制改革の中心は内閣機能の強化におかれた。第二に、新自由主義に立脚するNPM改革の影響は限定的であった。第三に、人事改革には時間を要した。国家公務員制度改革基本法が成立するのは2008年、内閣官房に内閣人事局が設置されるのは2014年であった。第四に、変化した主たる側面は政官関係であり、官僚制自体の変化は大きいとはいえない。

第5章では、イギリスのエージェンシー制度の創設、日本の国家公務員制度改革基本法の制定を取り上げ、政策過程の詳細をより具体的に検討する。そこでは、官僚制改革における関係者間の交渉の複雑さ、改革を主導する主体の創出、首相の指導力、そして改革の検証主体、さらには政治全体の安定性といった諸側面について、英日の違いが描かれていく。

仮説の検証作業は、第6章において行われる。ここまでで明らかにしてきた改革の実態に照らし合わせたとき、5つの仮説それぞれが相互補完的に説明を与えていることが確認される。その上で、取引費用仮説、PSBs仮説、政治行政制度仮説は、説明範囲は狭いが説明力は高いこと、正統化仮説とアイデア競合仮説はその逆の特徴を持つと評価できることを述べる。

最後に終章では、「官僚制改革の条件」としての政官関係を規定する制度について改めて定式化を行い、今後の改革への示唆が提示される。

(論文審査の結果の要旨)

行政官僚制は、概して高い安定性を有する。官僚制組織は法制度により支えられるのみならず、人事慣行などインフォーマルなルールが張り巡らされた存在でもある。また、当事者たる官僚たちにとって、改革に取り組むインセンティブは小さい。それゆえ、官僚制組織の改革は難しく、これに取り組むことは政治的な一大事業となる。改革に関わる当事者や利害関係者は多大な数に上り、その利害関係も複雑化しやすいことから、改革の行く末は容易には見通せないことが大半である。

それだけに、官僚制改革は行政学が取り組むべき大きな研究課題であり続けてきた。いかなる政治的条件が、官僚制の改革を起動させ、その成就をもたらすのか。そして、その改革は官僚制をいかに変容させるのか。これらの問いに対して、いかなる解答を見いだすのか。これは、行政学における一つの重要な問題関心である。

本論文は、1980年代以降の英日の官僚制改革を題材として、この王道的なテーマに取り組む。そして、改革の内容を丹念に追うことから、英日の改革の内実を解明した。改革内容や改革過程の複雑さを過度に単純化することなく、しかし明快な形で整理することによって、両国の官僚制改革の実像と特徴を描き出すことに成功している。

具体的には、まずイギリスについては、1960年代のフルトン報告を受けてウィルソン政権で行われた行政改革、さらにサッチャー政権において行われたエージェンシーの導入やPFIの導入といった一連のNPM（新しい公共管理）改革、人事改革、議会による行政統制強化といった改革の内容を詳細に検討している。つぎに、日本については、第一臨調を起点として、橋本龍太郎政権における行政改革以降、2000年代から10年代へと続いていく官僚制改革を対象とし、公務員制度改革や内閣機能強化をはじめとする政官関係の改革の内容を描き出す。

こうした作業を通じて、英日の官僚制改革に共通する側面として、行政組織の管理がつねに改革の対象となってきたことを指摘する。他方で、両国の違いを、つぎのように整理する。すなわち、イギリスの改革では公務員の専門性の強化向上が大きな論点となってきたが、日本ではその点は弱い。逆に日本では、内閣機能の強化といった内閣や政治との関係を対象とする改革が一つの焦点になるのに対して、イギリスではそうした側面は見受けられないのである。このように、日英の共通点と相違点を明確に示しているところは、本論文が比較分析として優れた成果をあげている点である。

さらに、英日の改革内容の違いにとどまらず、改革の速度や改革の効果についても、鮮やかな対照を描き出すことに成功している。これが、本論文が高く評価されるべき第二の点である。その対照とはすなわち、急速に、大胆な改革を実施し、その効果も大きかったイギリスに対し、改革が長期にわたるも、焦点がぼやけ、効果が判然としない日本という対比である。

この対比を生み出すのは、ウェストミンスター型と呼ばれる首相へ権力を集中させる政治制度の存否である。官僚制が追求すべき価値には、民主性と効率性という

二つの、時として両立しがたい価値があるが、政治主導が確立しているイギリスでは、効率性の向上に集中することができたのに対し、政治主導が未確立の日本では、二兎を追わざるをえなかった。このことが、イギリスにおける改革が短期間に大胆な展開を見せ、大きな変化をもたらせたのに対して、日本における改革が時間を要しながらも、明確な効果を生み出せなかったという両国の改革速度と効果の違いに帰結したのである。

こうした本論文における官僚制改革の捉え方は、きわめてオーソドックスなものである。理論的に考えれば、官僚制改革は政治的意思決定の帰結としてなされるものである以上、政権与党が改革の意思を持ち、それを安定的に継続させるとともに、官僚制に受け入れさせることができるときに改革が実現する、という見立てはごく当たり前のことだともいえる。

しかしそこにこそ、この論文の新しさがある。これまで1980年代以降の行政改革を扱った研究の多くは、大きな政府から小さな政府への転換に注目し、政府・市場関係における大きな変容としてこの時期の改革を捉えてきた。それに対して本論文は、1980年代以降の改革における一見した目新しさの根底に、政治と行政の関係という基層を見出すのである。

そして、従来指摘されてこなかった1960年代の行政改革と1980年代以降の改革における連続性を、改革提言の文書などを丁寧に読み込み、改革が実現する過程を追跡するという地道な作業を通じて剔出することにも成功している。表面に目を奪われることなく、改革事象の根本を指し示すところは、この論文の白眉である。

時代を超えて、また国を超えて、官僚制改革が官僚制改革である以上、それは、政治に埋め込まれた形で進展するものであるとともに、行政組織の「管理」が改革課題となることを、本論文は明らかにした。また同時に、政治制度の違いが改革の速度、内容、効果の違いを規定することも明らかにした。これらは、本論文のような本格的な比較行政分析だけがたどり着ける知見である。

とはいえ当然ながら、あらゆる論文と同様、本論文にも問題点が残されていないわけではない。端的に言えば、理論の扱い方はやや野心的に過ぎる印象を拭えない。新制度論の中の四つの理論のいずれをも用い、そこから仮説を導出し、その説明力の高さや説明範囲の広さを明らかにしようとするが、多様な仮説の検証作業が十分に行われたとは言いがたい。また、仮に本論文のそこでの結論を認めるにしても、官僚制改革という一事例から導かれる結論の一般性には、留保が必要であろう。

しかしながら、包括的に理論構築と実証を遂行しようとする本論文の志の高さが、こうした不十分さを残したところで、本論文の価値が損なわれるものではない。

以上の理由により、本論文は博士（法学）の学位を授与するに相応しいものと認められる。

また、平成31年1月30日に調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果合格と認めた。

なお、本論文は、京都大学学位規程第14条第2項に該当するものと判断し、公表に際しては、当該論文の全文に代えてその内容を要約したものとすることを認める。